CÁMARA DE REPRESENTANTES
XLVIIa. Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1663 de 2013

Carpeta Nº 2180 de 2013

Comisión de Vivienda,
Territorio y Medio Ambiente

DIRECTRIZ NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ESPACIO COSTERO DEL OCÉANO ATLÁNTICO Y DEL RÍO DE LA PLATA

Establecimiento

ASUNTOS VARIOS

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 12 de junio de 2013

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Julio Bango.

Miembros: Señores Representantes Gerardo Amarilla, José Andrés Arocena, Andrés Lima, Darío Pérez Brito, Edgardo Rodríguez y Mario Silvera.

Asiste: Señor Representante Yerú Pardiñas.

Invitados: Por la Facultad de Ciencias, señor Decano, doctor Juan Cristina, y profesores Omar Defeo y Daniel Conde.

Por la Facultad de Arquitectura, arquitectos Ingrid Roche (Directora de Urbanismo), Mercedes Medina y Rafael Cortazzo.

Por la Universidad Católica "Dámaso Antonio Larrañaga", doctor Ricardo Gorosito, de la Cátedra de Desarrollo Ambiental.

═══════II═══════

SEÑOR PRESIDENTE (Bango).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente tiene mucho gusto en recibir a una delegación de las Facultades de Ciencias y de Arquitectura de la Universidad de la República. Por la Facultad de Ciencias, recibimos al Decano, doctor Juan Cristina, al profesor Daniel Conde y al profesor Omar Defeo, a quienes mucho agradecemos su presencia en el día de hoy. De la misma manera, recibimos con gusto, por la Facultad de Arquitectura, a la arquitecta Mercedes Medina, a la arquitecta Ingrid Roche y al arquitecto Rafael Cortazzo.

Como saben, el objeto de esta convocatoria es que esta Comisión está dando tratamiento al proyecto de ley "Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata". Hemos comenzado la discusión de este proyecto de ley recibiendo a las autoridades del Ministerio correspondiente. Hemos seguido con el mundo académico, con la intención de tener el punto de vista de las Universidades, no solo de la de la República, sino también de otras que se harán presentes aquí. Hemos comenzado por ustedes.

La mecánica de trabajo es que hagan una exposición inicial sobre las consideraciones que les merece este proyecto de ley, para luego habilitar una ronda de preguntas -la discusión se hace a posteriori de que se retiran los invitados-, a efectos de intercambiar información.

Se está registrando la versión taquigráfica, que es pública, así que es importante que den sus nombres cada vez que vayan a hacer uso de la palabra.

Sé que forman parte de un instituto donde coordinan acciones y tienen una mirada interdisciplinaria sobre estas cuestiones. Por lo tanto, nos pareció útil -además de que llegaron a la misma hora- recibirlos en forma conjunta.

Gracias por venir.

Le damos la palabra al Decano Cristina, ya que la Facultad de Ciencias estaba invitada en primer lugar.

SEÑOR CRISTINA.- Quiero agradecer a la Comisión por pensar en nuestra Universidad de la República para esta ley tan importante que tienen a consideración.

Quizás sorprenda que digamos que venimos compañeros de dos Facultades. Con las reformas que hemos hecho en nuestra Universidad, las Facultades de Ciencias y de Arquitectura integran la misma área. Como miembro del Consejo Directivo Central, para mí es un honor estar aquí compartiendo con nuestros compañeros lo que nosotros entendemos que debe ser una Universidad del siglo XXI. Precisamente, esa es la razón por la que estamos todos nosotros aquí. Por supuesto, estoy seguro de que los legisladores encontrarán en mis colegas, que son los especialistas, elementos más que útiles para mejorar esta ley.

En realidad, somos nosotros los agradecidos. Nuestro deber es cumplir con el artículo 2º de nuestra Ley Orgánica. Somos nosotros los que estamos al servicio del Parlamento.

Muchas gracias.

SEÑOR CONDE.- Como decía el Decano, no solo estas dos Facultades, sino también otras de la Universidad de la República, hace unos años han conformado un grupo de trabajo en temas costeros. Hemos estado considerando distintas temáticas y en el año 2011, entre otras cosas, abordamos en forma de crítica constructiva el análisis de este proyecto de ley. Inclusive, enviamos a diferentes ámbitos públicos, incluido el

Senado, la Cámara de Diputados y la Asamblea General, un documento con una serie de comentarios sobre este proyecto de ley.

Además de otros elementos que los colegas quieran agregar, una buena parte de los comentarios que haré están basados en ese documento. Son unos veinte comentarios, de los que seleccionaré los que me parezcan más importantes.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿En qué momento fue enviado ese documento?

SEÑOR CONDE.- En setiembre u octubre de 2011. Inclusive, nos comentaron que el informe quedaría guardado hasta que llegara la ley. La ley llegó, supongo que hace unos meses. Así que ese documento debe estar en alguna parte. De lo contrario, se lo podemos hacer llegar.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Es el elaborado por el arquitecto Pablo Ligrone?

SEÑOR CONDE.- No. Ese es otro.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hoy recibimos esa contribución desde la Facultad de Arquitectura.

SEÑOR CONDE.- El informe que menciono fue elaborado hace tiempo por este grupo de la Universidad que denominamos Centro Interdisciplinario Para el Manejo Costero.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ya apareció.

SEÑOR CONDE.- Muchos de mis comentarios, y tal vez los de los otros colegas, están allí por escrito.

Lo primero que queremos decir sobre este proyecto de ley es que lo consideramos una iniciativa muy valiosa y necesaria para el país. Creemos que a pesar de los avances que se podrían lograr con este texto hay una serie de aspectos que se podrían mejorar para cubrir algunos vacíos. Los detalles están muy bien explicitados en la exposición de motivos. Creemos que la exposición de motivos se encuentra muy bien elaborada y que contempla una visión integral de los temas costeros. Pero, cuando se aterriza en el texto concreto de la ley, hay algunas carencias, que son las que mencionamos en ese documento. Nuestros aportes apuntan a mejorar la forma en que la exposición de motivos finalmente aterriza en un texto concreto.

Voy a comentar las cosas más importantes.

En el proyecto de ley se utilizan muchos términos vagos, ambiguos o de diferente interpretación según la disciplina. Por ejemplo, se habla de impacto significativo, de "ambientes vulnerables, de disfunción territorial. Estos son términos que, según las diferentes ramas del conocimiento, pueden ser de distinta interpretación. ¿Qué entendemos por vulnerable? Puede ser una concepción distinta para cada uno de los interlocutores. Entonces, creemos que sería bueno hacer un glosario para que quede claro qué entendemos por términos que son técnicamente importantes, pero que pueden tener diferentes interpretaciones. Parece una cosa muy práctica, pero no es menor a la hora de saber qué es lo que estamos protegiendo o qué consideramos por vulnerable.

Otro aspecto general del proyecto de ley es que en la mayor parte de los artículos -tal vez sea común en la elaboración de las leyes, pero hay que tener en cuenta lo crítico del manejo ambiental- se utilizan expresiones como "se procurará", "se propenderá" o "se tenderá", que son poco claros a la hora de considerarlos como mandatos jurídicos. El término "propenderá" es bastante ambiguo. Seguramente sea común utilizar estas expresiones en ciertas normas, pero en otras no, por lo menos en algunas que hemos visto. En este caso, creemos que esta forma de expresión debería ser mejorada para que

quede más certero lo que se debe hacer y lo que no se debe hacer en el ambiente en la costa.

Otro aspecto que nos parece importante es la falta de incorporación de criterios precautorios en el texto de la ley. Estamos hablando de temas ambientales. El caso más concreto tal vez sea el del cambio climático y cómo se deben realizar algunas acciones en términos precautorios. Una de las finalidades de la ley figura en el literal e) del artículo 4º, y dice: "La adaptación de las intervenciones en el espacio costero al cambio climático y al aumento de la variabilidad". Se menciona como un objetivo, pero en el resto de la ley no aparece el tema del cambio climático ni otros criterios precautorios.

Entonces, nos parece que sería bueno tener en cuenta estos elementos para mejorar la mención al cambio climático y a algunas herramientas. Tal vez los colegas puedan mencionar algún otro tema a posteriori. Todo lo que digo lo pueden profundizar en el documento escrito que tienen en su poder.

En cuanto a asignación de competencias, acá estamos hablando de gestión de la costa, de manera que el proyecto de ley se tiene que referir a la asignación de competencias. Nos parece que sería un buen momento para utilizar las nuevas capacidades de gestión local, como es el nuevo nivel de descentralización a través de municipios o alcaldías. Esto no se menciona en el proyecto de ley de directriz costera, y creemos que podría ser una buena forma de aterrizar mucha de la gestión. De hecho, en las aproximaciones que tenemos como grupo en lo que en teoría llamamos el manejo costero integrado, la descentralización en la gestión local es muy importante. Como parte del concepto de manejo integrado, creemos que la existencia de municipios es muy importante. Tal vez, al momento en que se empezó a elaborar este proyecto de ley ni siquiera estuviera aprobada la ley de descentralización. Ahora, que sí lo está, sería bueno considerar ese vínculo.

Otro aspecto que nos preocupa es que en varias partes del proyecto de ley se hace referencia -voy a leer- a que "Las políticas orientadas a la promoción y regulación de actividades y usos en el Espacio Costero serán incluidas en otros Instrumentos de Ordenamiento Territorial del ámbito nacional". Si bien esto es correcto, nos preocupa que esas iniciativas no tengan un marco de referencia claro en esta ley, o sea que esta norma no dicte algún marco de referencia más claro y que delegue algunos aspectos en otros instrumentos. Por ejemplo, en el artículo 5º se menciona que estos instrumentos, planes y programas a futuro deberán definir cuáles son las áreas vulnerables y los objetivos de conservación. Nos preocupa que no se den directivas más claras en la ley y que se delegue la generación de objetivos de conservación a planes que podrán tener, o no, un marco de referencia clara. En ese sentido creemos que se delega demasiado en otros instrumentos que se generarán después. Creemos que está bien que la aplicación se delegue en otros instrumentos, pero que los objetivos de trabajo deberían estar más acotados en esta ley.

El artículo 5º establece: "Los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (...) y demás planes, proyectos, programas y actuaciones en el espacio costero, deberán identificar, caracterizar y considerar los ecosistemas costeros así como los objetivos de conservación en el área". O sea que la ley no dice cuáles son los objetivos de conservación, sino que pide a los instrumentos que los defina. Eso nos parece un poco peligroso

El artículo 6º habla de componentes vulnerables. Hoy mencionaba que el término "vulnerables" es vago, pero dentro de esa vaguedad se hace un listado de cuáles son. En realidad, dice: "como", y luego aparece un listado que abarca toda la costa. Desde mi punto de vista, si uno lee el artículo, llega a la conclusión de que toda la costa del país

está incluida como componente vulnerable. Entonces, ahí hay una especie de problema donde tendríamos que ver si toda la costa es vulnerable. Tal vez sea cierto, pero se necesita hacer un ajuste de lo que se quiere decir cuando se utiliza la expresión "componente vulnerable". Creo que se estaba pensando en algunos componentes y no en todos, pero ese listado abarca todo, porque menciona playas, dunas, lagunas, barras, desembocaduras, deltas, humedales: es toda la costa. Creo que hay que ajustar qué se entiende por componentes vulnerables.

Un aspecto importante es el del artículo 7º, que establece los lineamientos. En el último literal se habla de la gestión integrada y de la participación de instituciones del Estado y de actores sociales. En el artículo 4º, relativo a los objetivos, el literal g) habla de la participación de la ciudadanía en los procesos de gestión del espacio costero. Esto está muy bien y es parte de lo que se considera internacionalmente la gestión costera integrada. Sin embargo, no aparecen ámbitos de participación real, ciudadana, en el listado de la ley. Se menciona como objetivo, como lineamento, pero no aparece ni un ámbito real de participación. Eso nos preocupa un poco.

En este sentido, en el artículo 14 se establece: "El Comité Nacional de Ordenamiento Territorial coordinará las actuaciones públicas(...)". Se refiere solo a actuaciones públicas y no se menciona la participación ciudadana. Este es otro punto muy importante que, a nuestro criterio, hace al concepto de gestión integrada.

En el artículo 11 se habla de impactos acumulativos. Esto es muy importante en lo atinente a la gestión ambiental. Se entiende a los impactos ambientales acumulativos solamente como la interacción entre actuaciones diferentes y, sin embargo, los impactos acumulativos pueden estar dados por una misma causa que se reitera. Estoy pensando en el turismo, por ejemplo, que podría ser una acumulación del mismo factor, turismo, y no está considerado con esta definición, que habla de interacción de un factor con otras actuaciones. Esto parece importante.

Estos son los comentarios que me merecía el proyecto en términos generales; hay muchos más en el documento que hicimos llegar y, seguramente, mis colegas tendrán algo para mencionar al respecto.

Gracias por la atención.

SEÑOR DEFEO.- Muchas gracias por la invitación.

Mi colega y amigo ya expuso, en forma notable, los mayores lineamientos y las principales preocupaciones que teníamos. De todos modos, quisiera agregar algunos puntos más.

Deseo pedirles por favor que sean precisos. Es importante una clara y precisa definición de sistemas vulnerables que pudiera ser traducido también en otros criterios que se usan universalmente como sistemas críticos o en peligro.

En ese sentido, debemos ser muy precisos. Para ello, debemos considerar obligatoriamente la necesidad de estudios de impacto ambiental que vayan más allá de la retórica. En este momento, en el país hay una cantidad de emprendimientos que deben ser objeto de estudio de impacto ambiental y en eso debemos ser muy cautelosos, porque la capacidad académica para evaluación de impacto ambiental se está viendo superada. Nosotros podemos aportar, pero entendemos que en los organismos competentes, como la Dinama, hay una enorme avalancha de emprendimientos que están atacando el aspecto ambiental y a los que no le estamos dando un verdadero análisis. Por eso digo que hay que ser particularmente precisos en los considerandos y en los artículos de la ley.

En ese aspecto es importante -aunque quizás sesgado profesionalmente- también más allá de la retórica, con resultados concretos, el hecho de que estamos evaluando por primera vez en treinta o cuarenta años el incremento sustantivo, por ejemplo, en vientos hacia la costa, incrementos de temperatura y disminución de los niveles de la franja costera. Por lo tanto, más allá de una limitación arbitraria de 250, 150 metros o lo que quieran considerar, la situación es dinámica, es cambiante y va a afectar -son resultados concretos, científicos, no retóricos- concretamente a las poblaciones en la costa. Esto lo estamos viendo a través de reuniones con los pescadores en Rocha. Cada vez tenemos menos playa. Nosotros, con oceanógrafos y con otros grupos, ya lo estamos detectando y publicándolo en el ámbito internacional. Con más razón, los alerto de que ese contexto de cambio climático unido con aspectos de mitigación, prevención y adaptación deben ser componentes importantes en dicho proyecto de ley. Eso hace alusión, repito, a que más allá de números mágicos, de que pueden ser 150 o 250 metros -como se dijo-, esta es una situación dinámica que se da en ecosistemas que pueden pasar de ser vulnerables a críticos o en peligro de extinción. Entonces, esa dinámica del ambiente debe ser considerada. En consecuencia, una precisa definición de conceptos relacionados con vulnerabilidad también deben ser tenidos en cuenta.

En el artículo 7º se habla de una cierta conectividad. Sin embargo, no se puede asegurar ni proteger conectividad de los ecosistemas y alternar centros urbanos con áreas de baja intensidad. El concepto de conectividad a nivel ecosistémico como ustedes lo pretenden desarrollar, acá está vago e impreciso. Además, depende de una cantidad de factores, más allá de una cierta alternancia de centros urbanos de baja y mínima intensidad, etcétera.

Lo mismo podemos decir del concepto de áreas degradables. En el mismo tenor con el que hacía alusión a los sistemas vulnerables, creo que deben dar una precisa definición de lo que entienden por áreas degradables, para no dar lugar a malos entendidos ni a sistemas de interpretación: tengan cuidado con esa categorización.

Por último, y creo que un poco sesgado -porque también trabajo en la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos, soy asesor de la Dirección-, quiero decir que acá hay un componente costero que está bastante minimizado en el proyecto, porque ustedes definen la zona costera incluyendo la zona económica exclusiva. En el artículo 3º se establece: "En el ámbito acuático se extiende hasta los límites de jurisdicción exclusiva (...)". En ese contexto veo pocos elementos de esa zona de interfase que adquieren notable trascendencia, teniendo en cuenta todo lo que mencioné acerca de incremento del nivel del mar, de cambio climático y de vulnerabilidad de las comunidades costeras. Por eso, debe ponerse énfasis en los aspectos relacionados con este tópico.

Básicamente, el mensaje final relacionado con evaluación integral de impactos ambientales, no solo de corto plazo sino de largo plazo, se vuelve crítico a la hora de atender esta avalancha de emprendimientos ambientales que se nos está dando en la zona costera del país.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Gracias a usted, profesor Defeo.

Cedemos la palabra a la delegación de la Facultad de Arquitectura.

SEÑORA ROCHE.- Soy Directora del Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura. Compartimos la mayor parte de las consideraciones que se han hecho, entre otros motivos porque nosotros, con los compañeros que me han precedido en el uso de la palabra, integramos el Centro para Manejo Costero Integrado junto con otras Facultades, y queremos referirnos especialmente al aspecto de delimitación territorial.

Por supuesto, estoy totalmente de acuerdo en que la exposición de motivos es muy buena, pero no se condice con el texto de la ley, pues, a mi entender, la delimitación territorial que se establece resulta completamente inadecuada porque toma como límite norte las rutas nacionales. Por ejemplo, en el caso del departamento de Montevideo queda prácticamente incluida toda la zona urbana de Montevideo dentro del área delimitada como espacio costero y se deja fuera la mayor parte de la cuenca hidrográfica del Río Santa Lucía. Por lo tanto, se están incluyendo en un denominado espacio costero, con un carácter muy genérico, áreas completamente diferentes como son las de uso predominantemente agrícola, ciudades, zonas urbanas enteras, que, por supuesto, tienen características muy diferentes, aunque todas puedan englobarse con carácter de protección del ambiente.

Por lo tanto, en vez de aportar a la Ley de Ordenamiento Territorial se puede decir que simplemente repite, porque el ámbito que delimita no es concreto, o sea, es un ámbito que no debe delimitarse en una legislación por rutas nacionales, ya que hay muchísimos estudios, que han hecho la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, las Facultades de la Universidad y el Grupo Interdisciplinario Eco Plata, etcétera, que delimitan con mucho mayor precisión las áreas que deben incorporarse como espacio costero a proteger, que al fin y al cabo es el primer objetivo que plantea la ley, porque en el segundo párrafo de su artículo 1º -como ya se comentó- se dejan fuera los usos y actividades, que serán objeto de otros instrumentos de ordenamiento territorial. O sea que, en realidad, el proyecto toma como objetivo principal de todo lo mencionado en la exposición de motivos el tema de la protección del ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos, y deja los usos y actividades para definir por instrumentos posteriores.

En esa acepción tan general que le da a la Directriz, no aporta mucho respecto a lo que dice la Ley de Ordenamiento Territorial, y eso se hace muy evidente cuando realiza la delimitación, que no es geográfica, no es por cuencas hidrográficas, como se hacen las delimitaciones del espacio costero en el mundo, sino que simplemente toma las rutas como una división práctica inconveniente. Por ejemplo, en el caso que mencionábamos que abarca prácticamente toda la zona urbana de Montevideo dentro del espacio costero es evidente que no puede compararse con la costa de Rocha, de Maldonado, de Canelones, etcétera.

Eso hace que toda la fuerza que pretende tener la ley en su exposición de motivos quede desvirtuada con esta delimitación. Eso nos pareció lo más importante que debíamos aportar.

SEÑORA MEDINA.- Pertenezco a la Facultad de Arquitectura y también integro el grupo del Centro de manejo costero.

Voy a ser muy breve, porque ya mis compañeros han resaltado los aspectos que el grupo de trabajo y ambas Facultades consideran más relevantes. Sin embargo, me veo en la necesidad de insistir en estos últimos dos aspectos a que ha hecho referencia la colega Roche. Me refiero a que si las políticas orientadas a la promoción y regulación de actividades y usos en el espacio costero serán incluidas en otros instrumentos de ordenación territorial del ámbito nacional, como dice el inciso 2) del artículo 1º, entonces, es imprescindible que esta ley marque clara y aseverativamente, no en una manifestación de intenciones, los aspectos que deben subsanarse o contemplarse a la hora de regular el suelo costero. O sea: cuáles son las pautas claras para que estos otros instrumentos de ordenamiento territorial del ámbito nacional, cuando van a actuar en temas costeros, tengan claramente pautados ciertos límites y condiciones que deben de cumplir. Este documento que tenemos delante no lo hace. Es vago y, por lo tanto, deja librado a la

interpretación de la persona que en el momento está proponiendo sobre el territorio qué es lo que puede definir como ecosistema vulnerable, paisaje de interés, etcétera.

El otro aspecto sobre el que quiero insistir tiene que ver con el ámbito territorial. Además, debo mencionar que el artículo 2º del proyecto propuesto se contradice claramente con el artículo 3º.

Los artículos 2º y 3º son contrapuestos. El artículo 2º, como concepto, define la zona costera desde una perspectiva mucho más integral, que nosotros consideramos mucho más adecuada, como ya se ha estado hablando, o sea: características naturales, demográficas, sociales, económicas, productivas, procesos de interacción entre mar y tierra. En cambio, el artículo 3º delimita el ámbito por las rutas nacionales. Esto no condice, en absoluto, con el concepto de espacio costero del artículo 2º. Reitero: no condice. Si el espacio sobre el cual pretende legislar este documento es el definido en el artículo 3º por las rutas nacionales, no necesariamente es la costa. El caso presentado por la colega es clarísimo: por un lado, tenemos toda la ciudad de Montevideo y, por otro, simplemente la desembocadura ni más ni menos que del Río Santa Lucía.

Me interesa resaltar fundamentalmente estos dos aspectos, que creo que el documento debería subsanarlos.

Muchas gracias.

SEÑOR CORTAZZO.- Integro el mismo colectivo interdisciplinario de los compañeros que me precedieron y soy Consejero por el Orden Docente de la Facultad de Arquitectura.

Quisiera referirme a dos o tres aspectos muy puntuales.

La primera, por más que fue mencionada creo que vale la pena subrayarla, es la necesidad de contar con una Directriz específica focalizada en los temas costeros, aunque tal vez la definición de la costa como espacio territorial merezca algunas miradas críticas respecto a lo que se plantea, cono se viene de decir. No lo voy a reiterar; solamente, quiero poner de relieve que la profundidad del espacio costero en términos del continente, desde nuestro punto de vista, debería estar asociada a las cuencas hidrográficas y, por lo tanto, un uso sustentable del patrimonio costero debería implicar también un manejo de las cuencas asociadas, que, en alguna medida, son todas, pero por lo menos las que tienen impacto directo sobre los sistemas costeros deberían ser parte de la definición de espacio que nos ocupa.

Está muy bien que el territorio costero sea destacado como un objeto de atención focal en los temas territoriales precisamente por su biodiversidad y por su diversidad cultural, algo particularmente significativo, que es parte de nuestra identidad cultural. Eso también nos lleva a considerar -como ya se dijo- la necesaria participación de las comunidades locales en la toma de decisiones que tengan que ver con sus ámbitos de referencia.

Por otro lado, en términos de preocupación genérica, existe en el mundo - y también en Uruguay, por supuesto- una tendencia a un proceso conocido como litoralización, que es una ocupación permanente y creciente de actividades humanas, no solamente residenciales, en el espacio costero, y este proyecto de ley nos agarra en un buen momento en la medida en que podemos anticiparnos a algunos impactos esperados.

Eso me lleva a hacer un último comentario, que tiene que ver con lo que acaba de decir el doctor Defeo en el sentido de la necesidad de ser muy riguroso con los estudios de impacto ambiental, pero específicamente en la aplicación de la evaluación ambiental estratégica prevista en la Ley Nº 18.308, de desarrollo sostenible, un instrumento

novedoso, contemporáneo y que, como bien saben, implica un diálogo permanente entre los objetivos de desarrollo que se quieren llevar adelante y los objetivos de preparación ambiental que hay que tener presentes. Por lo tanto, nos parece fundamental que exista un vínculo entre la elaboración ambiental estratégica y las acciones que se emprenden en los sistemas costeros. Los informes ambientales de riesgo que deben contener los instrumentos que prevé la ley citada, por ejemplo, los planes locales o parciales que se puedan estar aplicando en estos espacios, tanto en ámbitos municipales como regionales, son una base insoslayable y fundamental para desarrollar el instrumento de elaboración ambiental estratégica de forma simultánea, flexible y adaptativa -como se dijo- en los procesos de adecuación de la actividad humana en el soporte ambiental que nos ocupa.

SEÑOR AROCENA.- Han sido muy explícitas las observaciones que se han realizado a este proyecto. Realmente, nos congratulamos de que la delegación esté presente en este ámbito. Habrá que leer con detenimiento la versión taquigráfica para analizar la abundante información que nos han brindado; además, han hecho referencia a casi todos los artículos. Quizá, en el futuro, luego de rever y de discutir todos los puntos a los que hicieron referencia, los invitemos nuevamente a concurrir.

Quiero hacer un par de preguntas breves porque es muy extenso lo que han expuesto.

El profesor Conde decía que en el artículo 5º no se definían correctamente algunos ítemes y que ello podría generar confusión, por lo que le pediría que nos precisara los puntos que, a su criterio, incluiría.

Por otro lado, si bien se habló varias veces de la delimitación territorial, me gustaría saber cuál sería la recomendación para poder hacer una delimitación correcta y concreta de las rutas nacionales. Es un tema que en su alocución aludieron varias veces, pero me gustaría dejarlo más claro aún.

SEÑOR AMARILLA.- Quiero agradecer la presencia de los invitados y especialmente el aporte que nos han realizado que no solo es fruto de esta convocatoria sino del documento que surgió de la reunión de ese grupo multidisciplinario. Particularmente, queremos confirmar si esos planteos están desarrollados en el documento que fue entregado aquí en 2011 y si estamos haciendo referencia al texto actual, ya que la documentación nos fue enviada en marzo de este año y, tal vez, haya habido alguna modificación.

Nos preocupa especialmente la terminología jurídica. A veces creemos que las normas programáticas están llenas de buenas intenciones pero a la hora de chocar con los intereses económicos quedan al margen en función de que no hay límites claros y precisos acerca de qué se puede hacer y dónde, y qué no. Entonces, asistimos a lo que algunos autores de derecho ambiental hablan del estado teatral de derecho en el cual estamos estableciendo una cantidad de normativa que regula, que controla, pero a la hora de aplicarse concretamente choca contra el hecho de que las normas deben ser mucho más precisas y claras en cuanto a poner límites.

Nos pareció muy alentador y muy fermental el planteo en base a la terminología, fundamentalmente, en cuanto a la determinación de los espacios y de los límites. Hoy estamos discutiendo determinados proyectos que se están generando en la zona costera, que van a tener un impacto ambiental muy importante. Por lo tanto, establecer los límites es fundamental, sobre todo, porque determinadas zonas van a generar un corrimiento. Por ejemplo, con la realización de determinadas obras algunas rutas se van a acercar al espacio costero y esto va a generar un impacto no solamente en las obras sino en la

dinámica y en la acumulación de impactos -el profesor hablaba muy bien acerca de ello- por la diversidad de actividades y por la repetición de las mismas; esto es, cuando la misma actividad se va cumpliendo en forma permanente.

Tal vez, haya una instancia de ida y vuelta con el Poder Ejecutivo, que fue el que envió el proyecto de ley, por lo que, quizá, esta no sea la última vez que nos veamos en la Comisión. Cuando podamos analizar el proyecto y llegar a un nuevo texto -en todo caso confirmar el mismo o modificar algunos puntos- podríamos tener una nueva devolución de parte de la academia.

SEÑOR PRESIDENTE.- En el mismo sentido que planteaba el señor Diputado Arocena, podría ser de mucha utilidad para el debate posterior de esta Comisión -recibimos un proyecto del Poder Ejecutivo sobre el que todavía no hemos trabajado; estamos escuchando las opiniones de quienes tienen algo que decir al respecto para luego abocarnos a ello- que desde el centro en el que manejan coordinadamente la cuestión costera nos pudieran acercar algunas definiciones de lo que entienden como espacios vulnerables, elementos precautorios, espacios críticos y de riesgo...

SEÑOR AROCENA.- También sobre evaluación ambiental estratégica.

SEÑOR PRESIDENTE.- El profesor Conde decía que habría que tener un glosario de definiciones, un artículo que estableciera las definiciones con precisión, por lo que sería bueno contar con su opinión al respecto.

También tengo algunas interrogantes. Ustedes hablaban, por ejemplo, de la dinamicidad que debe tener la franja que se establezca. Estaba leyendo la versión taquigráfica de la sesión en que concurrió el Director Nacional de Ordenamiento Territorial y él dice que la franja de los 250 metros fue establecida por el Código de Aguas y que no es cambiada en este proyecto. Comprendo el tema de la dinamicidad -estoy totalmente de acuerdo con ello- porque, obviamente, ningún accidente natural obedece a las reglas de la trazabilidad humana, pero la pregunta es cómo se la puede incluir en un proyecto de ley, dado que es una cuestión contingente, algo que no es estático. Obviamente, todo puede cambiar, entonces, habría que definir un criterio, una franja.

El proyecto de ley establece que cuando un componente vulnerable -ustedes plantean que habría que definirlos porque de lo contrario podría ser toda la costa- es pasado por arriba por la línea deben tomarse en cuenta los límites físicos. Si esto no figura en el proyecto de ley, aclaro que la idea era incluirlo; capaz esa sea una forma del resolver esto. De todas maneras, a mí no se me ocurre cómo incluir en un proyecto de ley un mecanismo de limitación dinámico porque si es contingente, eventualmente, va a cambiar al año de aprobado el proyecto. En definitiva, por algo hay que jugarse.

Lo mismo ocurre con las rutas. Si en todo el mundo esto se hace de otra manera, se ha utilizado un criterio distinto legitimado y consensuado científicamente, sería conveniente no innovar. La explicación que me parece pertinente -reconozco mi ignorancia relativa con respecto a este tema- es que el futuro trazado de las rutas no quede hacia adentro de la zona definida por esas mismas rutas. Si bien, por ejemplo, la rambla de Montevideo no se puede prohibir, la idea es que se fije taxativamente un criterio. A la gente de la Dinot las rutas nacionales les parecen una buena delimitación para que futuros trazados viales no puedan ser hacia la costa. Por eso decía que había que identificar los componentes vulnerables dentro de la zona que abarcara como límite superior las rutas nacionales, porque no todos lo son. Por ejemplo, la trama urbana en Montevideo claramente no lo es.

Planteo el problema; no quiero decir que tenga la solución ni que me juegue por la definición que está en el proyecto de ley; simplemente, me gustaría que se reflexionara

acerca de este punto y que nos pudieran dar su opinión sobre cuáles deberían ser los límites.

También habría que definir con precisión lo que es un área degradable, en función de lo que ustedes mismos planteaban. El profesor Conde hacía referencia a términos que son bastante generales o vagos -por ejemplo, la expresión "Se propenderá"-; la pregunta es si esto requiere una mayor precisión o tendrá que ver con que se deba fijar con una directriz departamental y no con la directriz nacional. Es decir, si la expresión "Se propenderá" es porque hay un problema de vaguedad, porque hay temas a definir -en ese caso, nos gustaría que nos dieran insumos-, o porque hay cuestiones que tienen que ver con que, por ejemplo, hay otros espacios de definición como las directrices departamentales cuya definición no se quiere incluir aquí. Esto plantea el tema relativo a las definiciones de directriz nacional y de directriz departamental; si pueden abundar en eso, también sería interesante.

SEÑOR RODRÍGUEZ (don Edgardo).- Nos ha resultado muy útil la exposición que hizo la delegación de la Universidad que hoy nos visita.

No voy a entrar en mucho detalle; los colegas han planteado algunas cuestiones que saltan a la vista por lo que se podrá seguir avanzando en esa línea; de alguna forma, también apoyo los planteos que han hecho.

Primero, vamos a leer detenidamente el documento que ustedes nos enviaron ya que todavía no hemos podido trabajar en profundidad y en detalle como sería pertinente.

En general, noto que en el texto se insiste con el término "deberá"; en un solo lugar dice: "Se propenderá". Coincido con el análisis realizado por el señor Presidente de la Comisión -es una cuestión a discutir- en cuanto a qué grado de especificidad puede tener un proyecto de ley de este tipo y cuánto de explícitos tendrían que ser otros instrumentos que conforman todo el entramado del ordenamiento territorial. Es bueno que ustedes planteen esto porque nos permite pensarlo con otra cabeza.

Lo que quiero consultar es lo siguiente. En marzo nos llegó el proyecto de ley de directrices costeras y en mayo nos llegó este otro asunto relativo a directrices nacionales, que tiene cuarenta y cuatro artículos. Me gustaría saber si el equipo ha mirado con la misma lupa las directrices nacionales, fundamentalmente, porque me parece que deben ser compatibles las directrices costeras, las del norte del país, las del litoral -no sé cómo se va a definir eso- y las departamentales. En este momento, cada departamento está elaborando directrices. Todos estos instrumentos deben encadenarse y tener una coherencia. Algunos de los puntos que ustedes plantearon están en la directriz nacional, aunque no podría decir si todos porque no he realizado un análisis exhaustivo del documento.

Me gustaría saber cómo ven esta cuestión. Se trata de una discusión que también tenemos a la interna de la Comisión: si debemos abordar la discusión y la aprobación de una directriz regional antes que la directriz nacional, o al revés. A nivel de la directriz nacional, por ejemplo, el artículo 44 hace referencia a la participación de los municipios. Se establece que se comunicará preceptivamente a los municipios -es una expresión; también se podrían manejar otros conceptos como "participarán"- por lo que los mismos se tienen en cuenta. También se habla de otro entramado institucional. La directriz nacional, en general, tiene toda una mirada por lo que me gustaría analizar la compatibilidad con la directriz regional. Se trata de una consulta global; no quiero entrar en el detalle del documento de ustedes, que lo tenemos acá, es muy útil y lo vamos a mirar con mucho detenimiento.

En definitiva, una dificultad que vamos a tener es hasta dónde esta directriz puede ser una cuestión que trace cuestiones bien específicas. En algunos casos capaz que sí; en otros, veremos cómo se resuelve.

SEÑOR PRESIDENTE.- Alguno de los invitados expresó que debían tenerse presentes todas las cuencas hidrográficas como parte de la cuenca costera. Esta es una directriz nacional del espacio costero del océano Atlántico y del Río de la Plata. Entonces, quisiera saber si, aun sabiendo que esta tiene una precisión que no incluye el río Uruguay y otras costas del país -más chicas, pero costas al fin-, se mantiene el razonamiento.

SEÑOR CRISTINA.- En primer lugar, es bueno que la Comisión sepa que podemos contestar por escrito, mediante un informe, todas las consultas que los legisladores nos hagan a bien llegar, como son todas estas preguntas que nos están formulando, ya que nosotros integramos una institución que está al servicio de ustedes, como Universidad pública.

En segundo término, aprovecho la oportunidad para invitarlos a visitar nuestras Facultades. En especial, en la Facultad de Ciencias recibimos en forma permanente a colegas suyos de otras Comisiones por distintos temas. Por lo tanto, estamos a disposición de que nos hagan una visita para ampliar aún más la información.

Por otra parte, quiero resaltar algunos puntos que los compañeros de ambas Facultades han mencionado en cuanto a la legislación de la costa: no nos olvidemos de la importancia que tiene el cambio climático ni de mirar también la parte acuática de la costa, todo lo que tiene que ver con el mar y el océano; no nos olvidemos del océano uruguayo, que es algo que hemos estudiado muy poco, del cual sabemos poco. Al respecto, precisamente, estamos trabajando junto con los otros organismos del Estado que están vinculados. De hecho, hemos realizado unos primeros estudios -que yo calificaría de preliminares- para Ancap con relación al océano uruguayo. Entonces, como marco general quiero reafirmar ese concepto que nuestros compañeros han expresado en cuanto a que la franja va más allá de la parte costera, por lo que vemos de los estudios que ya estamos publicando a nivel internacional en cuanto a cómo influye la parte acuática, marina y oceánica en la costa. Estamos a las órdenes para aportar todo lo que podamos a fin de que este proyecto se convierta en una ley que perdure en el siglo XXI, en que estas cuestiones serán tan importantes.

SEÑORA ROCHE.- Quiero hacer algunas precisiones acerca de las preguntas que se han hecho en cuanto a la delimitación territorial.

Como dijo el Decano, nosotros podemos poner a disposición de ustedes un glosario con la definición de los vocablos que creemos que es importante adosar a la ley.

En cuanto a la última pregunta del Diputado, debo decir que con respecto al tema territorial en nuestro país existe una novedad en materia de la legislación de ordenamiento. La Facultad y el Instituto de Urbanismo, a solicitud del Consejo de la Facultad de Arquitectura, han estado considerando las directrices nacionales de ordenamiento territorial; asimismo, el grupo de Manejo Costero Integrado fue consultado al respecto, particularmente por el Director Nacional de Ordenamiento Territorial -más allá de que fuera de nuestro interés-, y me atrevo a decir que sería más lógico que las directrices nacionales de ordenamiento se consideraran juntas o, por lo menos, precedentemente, ya que son de un nivel superior. De cualquier manera, ya que están llegando conjuntamente, también se podrían tratar conjuntamente, para que fueran coherentes entre sí y, a su vez, con la Ley de Ordenamiento Territorial. Algunos señalamientos que hace el doctor Ligrone se refieren, precisamente, a que hay repeticiones innecesarias entre los distintos anteproyectos; o sea que en las directrices

nacionales de ordenamiento territorial se repiten algunas consideraciones que están en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, de 2008, y lo mismo sucede con esta directriz del espacio costero. Entonces, parece apropiado considerarlas conjuntamente.

Por otra parte, cabe señalar que es evidentemente difícil hacer una delimitación que esté escrita en una ley, pero en este caso, a los efectos positivos de ser lo más abarcativos posible -y acá me permito hacer una sugerencia que también es usual en la legislación de otros países-, sería necesario adjuntar una cartografía que pudiera delimitar con mayor precisión que en las rutas nacionales cuál sería, a diversas escalas, la protección que se debería realizar del espacio costero. Existen varios estudios en el Ministerio y en la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial acerca de cuáles serían, a diversas escalas, los espacios que debería considerar la legislación sobre el espacio costero: a nivel microzonal, de toda la costa y de la influencia que se ejerce sobre el territorio hacia el interior. Y aquí me refiero a la pregunta relativa a las cuencas hidrográficas: obviamente, por algún motivo, se ha decidido que esta directriz sea solo del Río de la Plata y del océano Atlántico, cuando podía haber sido también del río Uruguay. Las cuencas principales que tienen su desembocadura en la costa sur son la del Santa Lucía y las de todos los ríos y arroyos que desembocan en dicha costa; por lo tanto, esas cuencas deben ser consideradas. Si tuviéramos una visión macro, podríamos definir una región muchísimo mayor, pero las cuencas que desembocan directamente deberían ser consideradas.

Voy a redondear: nosotros podríamos aportar una cartografía y un estudio más preciso sobre los ámbitos en que debería aplicarse esta directriz, porque ha habido estudios al respecto, y precisaría mucho más el alcance del anteproyecto. Entonces, podemos comprometernos a brindar, al menos, una precisión mayor al respecto.

SEÑOR CORTAZZO.- En cuanto a la compatibilidad de las directrices de ordenamiento nacionales y del espacio costero, debo decir que deberían elaborarse simultáneamente, porque a veces una cosa a pequeña escala despierta razonamientos sobre la escala superior -eso no sucede necesariamente en forma lineal descendente- y deberían ser compatibles. Asimismo, es de esperar que la directriz de ordenamiento del espacio costero tenga un alcance básicamente preventivo y precautorio, más bien cautelar, dada la fragilidad -es un término que también habría que definir- de los territorios costeros en términos sociales y ecosistémicos, y a partir de los desarrollos de los instrumentos específicos de ordenación territorial -planes locales y parciales-, se especifiquen las medidas de manejo concretas, siempre desde una mirada compatible con el artículo 47 de la Constitución, que también menciona las cuencas hidrográficas como posible forma de ordenar el territorio, a partir de la reforma que se incluyó en ese artículo acerca del agua.

Por lo tanto, insisto en que, en esa jerarquía de instrumentos, la directriz nacional y la costera deberían ser compatibles y de tratamiento simultáneo, y en que los planes locales y los parciales deberían tener una precisión y especificidad muy grande en la definición de las formas de actuar en el territorio en términos de usos puntuales, efímeros y permanentes. Asimismo, considero que los instrumentos del informe territorial estratégico y elaboración de un plan estratégico son particularmente relevantes y contemporáneos.

Por otra parte, quiero hacer un comentario bien breve con respecto a las cuencas y a los límites. La solución podría venir por el lado de la construcción de mapas que no tomaran criterios a priori claros, pero quizá muy simplistas, como la definición de las rutas nacionales, sino que se aplicara una definición multicriterio, dependiendo de las

particularidades territoriales del espacio costero de que estemos hablando; no es lo mismo la costa de Colonia que la de Rocha. Como se dijo, obviamente también se podría incluir otros territorios costeros, como el de la Laguna Merín, que no se mencionó, que además está sometido a muchas presiones y a proyectos de conectividad de infraestructuras regionales de deporte. Por lo tanto, muy modestamente, me animo a sugerir que la Laguna Merín también sea considerada dentro de esta visión de las directrices de ordenamiento del espacio costero.

Quiero poner un ejemplo para graficar esto. Cuando hablamos de rutas nacionales, tenemos primarias, secundarias, etcétera, pero en el caso de la Ruta Nº 10, en un momento se diluye, llega a la Laguna de Rocha y termina en pasto nativo, mientras que en algunos tramos está muy consolidada. Ahora tenemos la problemática de la conectividad de la Ruta Nº 10 a partir de las lagunas costeras, en el límite entre Maldonado y Rocha, una situación que evidentemente va a generar algún tipo de resultantes territoriales. A esto nos referíamos cuando hablamos de la preocupación en términos de no favorecer la "conruración" litoral lineal, más allá de la construcción del puente, lo que pase del otro lado y las medidas que se tomen parece muy importante para mitigar o conducir determinadas situaciones deseadas y no deseadas. Y el ejemplo que quiero poner es que cuando uno va por la Ruta Nº 10 hacia el este, pasando Cabo Polonio, área protegida -otra situación bien particular; hay varias áreas protegidas en la zona costera, algunas ingresadas al sistema y otras en proceso de ingreso, como la cuenca baja del río Santa Lucía, de problemática conocida en los últimos días-, pasa por el puentecito y, hacia la izquierda, tiene la Laguna de Castillos y, hacia la derecha, Valizas y la costa oceánica, pero en realidad es un único sistema territorial el de la laguna, el arroyo y la costa. Por lo tanto, parecería que el criterio de tomar como límites las rutas nacionales, sin tener en cuenta estas particularidades ambientales, necesita una revisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera saber si el hecho de adoptar un criterio multifactorial, que parece el más adecuado a la hora de definir con mayor precisión un límite, después se puede contraponer con la eficacia de la aplicación de la reglamentación. Pregunto esto porque una preocupación que común a todos los colegas es la de procurar que cuando se definan cosas, la multifactorialidad de los criterios no haga que después, en una cuestión supuestamente superprecisa, haya una discusión entre los implementadores acerca de cuáles son los límites reales para la aplicabilidad de determinadas normas. Entonces, quisiera saber si en este caso se riñen o son compatibles eficacia con precisión.

SEÑOR CONDE.- Estoy de acuerdo en que hay que buscar el equilibrio entre lo ideal y la viabilidad, pero tenemos que ser un poco más osados en estos temas y dar un paso más con relación a como se ha trabajado tradicionalmente, porque en otros casos esto se ha utilizado muchas veces como argumento para terminar haciendo cosas que están muy alejadas de lo ideal.

También quiero aclarar al señor Diputado Amarilla que sí hemos trabajado sobre el proyecto que ustedes tienen, pero la versión actual tiene un artículo más que no tenía cuando nosotros lo analizamos, el artículo 13, que habla de las normas de protección del ambiente y las incompatibilidades con otras normas que ya existan, y quiero hacer un comentario al respecto. El artículo 13 dice: "Las disposiciones de la presente Ley no podrán entenderse como derogatorias de normas de protección del ambiente o interpretarse en contra de éstas. Cualquier conflicto entre una y otras se resolverá según se establece en el artículo 6º de la Ley Nº 17.283 [...]"; es como una cláusula gatillo relativa a cómo resolver un conflicto. Sin embargo, el artículo 6º de dicha ley se refiere a los principios de la política nacional ambiental, que son demasiado generales, por lo que

no comprendo cómo eso puede resolver un conflicto. No había hecho este comentario porque es relativamente menor y, tal vez, es algo que planteo por ignorancia jurídica.

Por otra parte, quiero hacer un comentario en cuanto a los verbos que se utilizan para describir las acciones a tomar. Muchas veces se utiliza "se hará", pero en muchas otras se dice: "se propenderá", "se tenderá". Independientemente de qué es lo que se quiera promover o de a qué se tienda, me parece que no es claro decir "se tenderá". Por ejemplo, el literal c) del artículo 9º establece: "Paseos costeros: Los trazados viales vehiculares cercanos y paralelos a la ribera tenderán en lo posible, a transformarse en paseos costeros marítimos peatonales o vehiculares de baja velocidad". Como espíritu es muy interesante, pero, a nuestro entender, la expresión "tenderán en lo posible" deja demasiado abierta la posibilidad de que no se haga. Podemos citar casos concretos. Hace poco estuvimos trabajando como grupo con la Intendencia de Canelones en qué hacer con la ruta de la Ciudad de la Costa, porque existe la idea de transformarla en un paseo costero. Ese sería un lugar ideal donde aterrizar este espíritu y transformar esa rambla, que cada vez es de mayor circulación y velocidad, en un paseo costero; sin embargo, la Intendencia tiene la guillotina del Ministerio de Transporte y Obras Públicas en el sentido de que saben que si le presentan esa idea, van a tener un problema. Entonces, la claridad del mandato jurídico puede facilitar que determinada institución, como la Intendencia de Canelones, se sienta más sólida en realizar determinada acción: "tenderán en lo posible" es menos sólido que "se transformarán". A eso me refiero al hablar de la claridad jurídica del mandato, y como no soy abogado, sino biólogo, pido disculpas por los errores que pueda cometer en las interpretaciones.

Lo otro está un poco referido a lo que mencionaba el señor Diputado Arocena al principio sobre la vaguedad de términos. En realidad, no es solo cuestión de vaguedad de términos, que eventualmente se podría resolver con un glosario acordado, sino de qué se quiere decir con algunos de esos términos. Por ejemplo, cuando se habla de conservación, ¿qué se entiende? La palabra "conservación" aparece una sola vez en toda la ley y tiene diferentes interpretaciones históricas. Hay quienes creen que la palabra "conservación" es sinónimo de preservación, que es no tocar nada. Hoy en día, la conservación está más relacionada al desarrollo sustentable. Entonces, se menciona la conservación, pero tengo mis dudas acerca del espíritu que hay detrás: no se refiere tanto al detalle de los términos, que se pueden transformar en algo más claro, sino a cuál es el espíritu de lo que se quiere cuando se dice "conservar" o cuando se habla de los componentes vulnerables. Hay que saber qué se entiende por ellos porque, si no, entonces, ¿para qué los identificamos?

El artículo 6º establece: "Los instrumentos de ordenamiento territorial definidos en la Ley Nº 18.308, de 18 de junio de 2008 y demás planes, proyectos, programas y actuaciones en el espacio costero, deberán identificar los componentes vulnerables del mismo, como: playas, dunas", etcétera, termina y no dice para qué. Me refiero a ese tipo de cosas. Dice "se identificarán", pero no determina cómo se usará después esa identificación de los componentes vulnerables.

En alguna otra parte se los menciona vagamente. En el literal e) del artículo 7º se establece: "Protección de los ecosistemas costeros y componentes vulnerables: se propenderá que las intervenciones sean compatibles con el mantenimiento de la integridad de los ecosistemas y que protejan especialmente los componentes vulnerables y sus funciones".

Como les decía, estos componentes abarcan a toda la costa. Si hiciésemos caso a que tenemos que proteger la integralidad de todos esos componentes, no se podría hacer nada en la costa, y no creo que ese sea el espíritu. A ese nivel hay que hacer ajustes:

más allá de saber qué entendemos por "vulnerables" es necesario saber qué queremos hacer con los componentes vulnerables, en el sentido de conservar los ecosistemas. La palabra "conservar" puede hacer referencia a un desarrollo sustentable o a la preservación.

En la costa uruguaya tenemos la mayor parte de las áreas protegidas del país. Es un sistema incipiente que seguramente crecerá y que debería crecer, porque la costa está básicamente en manos privadas. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas debería fortalecer, no solo las áreas públicas, sino también las privadas en términos de protección, como sucede en todo el mundo. En la ley no se hace mención al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, ni a las áreas protegidas en general. Creo que es un uso más de la costa. Inclusive, en el artículo 2º, luego de definir la costa dice: "Está formada por una franja de anchura variable de tierra firme y espacio marítimo, con ecosistemas diversos y productivos, dotados de capacidad para proveer bienes y servicios que sostienen múltiples actividades, entre otras," -es cierto- "pesqueras, agropecuarias, extractivas, industriales, turísticas, de navegación, portuarias, así como el desarrollo de ciudades y asentamientos urbanos".

Creo que aquí habría que incluir explícitamente el tema de las áreas protegidas, que es un uso más y en la costa de Uruguay es especialmente importante. De lo contrario, parece que la ley solo fuera de desarrollo de usos productivos, cuando en realidad también deberían planificarse aspectos de protección. No digo que no esté en el espíritu, sino que tal vez falte una mención para que no queden solamente las que tienden al uso productivo.

Podemos aportar algo escrito, como un glosario, sin duda.

SEÑOR DEFEO.- Hay un estudio hecho sobre áreas protegidas, sobre zonificación, que también podríamos aportar. Fue elaborado por nosotros.

El señor Presidente tocó un punto muy importante que creo es un reto: la dinamicidad de la definición y de los límites. En ese contexto, en otras leyes que están a estudio parlamentario, como la ley de pesca, nosotros introdujimos por primera vez el concepto de ecosistema. Ustedes lo están tocando acá. Entonces, hay una tendencia nacional a considerar aspectos relacionados con conservación, con uso sustentable y con desarrollo sostenible. Eso es importante y en ese contexto deben utilizarse y armonizarse los diferentes aspectos.

Relacionado con eso hay un reconocimiento mundial, tácito, explícito y conceptual de la dinamicidad del sistema costero y de la inconveniencia de definir con base a límites arbitrarios, con los ejemplos que dieron los colegas

Un ejemplo que estábamos discutiendo ahora es el de zona litoral activa para la definición del sistema costero. Eso se ha hecho en Australia, en Sudáfrica y en muchos otros países, en los que se ha tratado de no circunscribir la definición a límites arbitrarios. Los ejemplos aportados aquí dan cuenta de la posibilidad histórica que tenemos de transformar eso en una definición que vaya más a lo conceptual y que por ningún concepto se contraponga en cuanto a la eficacia y a la precisión en la implementación. Debemos ser claros, objetivos y tener los límites conceptuales bien definidos a través de un glosario, que vamos a preparar. Creo que puede ser muy innovador e importante para el país.

SEÑOR CORTAZZO.- Quiero mencionar un aspecto que figura en el artículo 7º. Hay una mención al paisaje en términos de protección de cuencas visuales, que implícitamente refiere a los aspectos perceptivos de un observador instalado en un territorio, en un sitio específico. Eso, por supuesto, es correcto desde esa definición, pero

también podemos conceptualizar el paisaje de otra manera y decir que es el emergente preceptivo de los ecosistemas que se traten. Por lo tanto, la preservación de las posibles cuencas visuales -que tampoco son las únicas formas de ver el paisaje; un no vidente construye de alguna manera un paisaje, sonoro, por ejemplo- no se agota, sino que incluye la preservación del ecosistema, con todo el debate del término implícito, como forma de preservar los paisajes. Defender el ecosistema es defender el paisaje, defender el paisaje es defender la identidad del sistema costero y es nuestra protección social de él. Esto figura en el literal c) del artículo 7º.

SEÑOR PRESIDENTE.- La reunión ha sido muy provechosa. Estimo que los colegas pensarán lo mismo. Como decía algún señor Diputado, pretendemos que esto sea un ida y vuelta, y ser ágiles. Queremos que el tratamiento parlamentario del proyecto de ley sea serio, pero rápido, porque estos instrumentos son necesarios para el país.

Les tomamos la palabra, y les solicitamos que nos pasen por escrito un glosario de los términos, una cartografía -me parece una idea interesante, por lo menos a mí, incluir en la ley una cartografía-, y alguna propuesta para dar mayor precisión a los conceptos establecidos en el proyecto. Más allá de que las tomemos o no, pretendemos contar con aportes fundados en la discusión para ver si podemos mejorar este proyecto.

De pronto, los citamos nuevamente luego de que discutamos.

(Se retira de Sala la delegación de las Facultades de Ciencias y de Arquitectura de la Universidad de la República)

(Ingresa a Sala el doctor Ricardo Gorosito, de la Cátedra de Derecho Ambiental de la Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga)

——— La Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente tiene mucho gusto en recibir al doctor Ricardo Gorosito, de la Cátedra de Desarrollo Ambiental de la Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga.

Estamos tratando el proyecto de ley "Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata", y tenemos sumo interés en conocer su opinión, particularmente desde el punto de vista jurídico-ambiental. Si le parece bien, comenzaríamos con una intervención inicial, para luego abrir un espacio de consultas y preguntas.

SEÑOR GOROSITO.- Mi saludo a la Comisión. Agradezco que me hayan invitado a dar mi opinión, en una instancia inédita y novedosa que me parece sería el punto de partida en el que habría que colocarse para analizar desde todos los ámbitos este proyecto de ley "Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata".

Es una instancia novedosa porque el Parlamento es institucionalmente puesto en la gestación de un instrumento de planificación. De manera que esta no es una ley ordinaria. Será una ley más en función de su jerarquía jurídico-normativa e institucional, pero este es un instrumento de planificación. Está establecido así y requiere una dinámica apropiada para cumplir a satisfacción semejante empresa.

Pensar en generar un instrumento de planificación a través de la ley es en sí mismo un desafío, porque los procesos constitucionales previstos para la producción de normas deben encajar dentro de una dinámica y una lógica de gestación de un instrumento de planificación. Acá, en cierta manera, la función del legislador tiene que involucrarse en la función del planificador, y esto tiene que ver con el encare que debemos hacer del proyecto, de su proceso de gestación, de sus contenidos, de sus alcances. Esto es lo que surge del orden normativo que nos rige, que calificó a este como uno de los instrumentos

de ordenamiento territorial de ámbito nacional y le dio nada más y nada menos que la forma de ley.

Desafíos similares están pasando los legislativos departamentales, que son llamados en todos los casos a tener que participar en la gestación de instrumentos de planificación territorial de tipo departamental. Esta es una cuestión, una materia, una experiencia nueva: todos estamos aprendiendo; todos. El Poder Ejecutivo, también.

Mi presencia aquí, mi encare, tendrá un sentido positivo porque deseo celebrar que estemos discutiendo esto, sobre todo para los que tenemos largas luchas en otros contextos para ver estas cuestiones plasmadas. Con el mismo sentido de patria con que se han hecho las cosas hoy, lamentablemente en aquellos contextos no pudimos conseguir estas realizaciones. De manera que, nobleza obliga, hay reconocer la actual orientación del Gobierno por haber podido llevar estos pasos adelante. Por tanto, mi postura no es solamente académica, sino también nacional. Creo que ver estas cosas desde otro ángulo sería perverso para el país.

Así que, en general, quiero decir que celebro la existencia de este instrumento. Mis aportes serán de mejoramiento de lo que tenemos, aunque alguna crítica haré, que puedo entender en el contexto de lo que es empezar a caminar en estos ámbitos.

En primer lugar, estamos ante una directriz nacional de una parte del espacio costero nacional; apenas de una parte. Si la miro desde el punto de vista de la cantidad de departamentos involucrados, esta directriz corresponde al territorio de seis departamentos; quedan ocho departamentos costeros fuera de su alcance. Entre ellos, nada más y nada menos que el litoral del río Uruguay, el litoral de la hidrovía del río Uruguay, lo que supone que este es un instrumento parcial de la costa del territorio del Estado, tal como es usado ese término en el Código Civil cuando habla de las costas del territorio oriental.

Así que estamos ante un instrumento parcial que atiende los fenómenos y los problemas que están ocurriendo en el Río de la Plata y el Océano Atlántico, en una visión que tiene arraigo y antecedentes normativos en el país, porque siempre se tendió a identificar el régimen de tratamiento jurídico del Río de la Plata y del Océano Atlántico, aunque saben que el Río de la Plata tiene una polifuncionalidad muy significativa. El Río de la Plata comienza siendo un puro río, se transforma en un estuario y termina prácticamente en un mar, pero generalmente se le ha dado un tratamiento de mar en el ordenamiento normativo.

Esta es la primera cuestión: es una directriz parcial de las costas uruguayas. Se supone que el Poder Ejecutivo trabajará en impulsar una directriz más abarcativa de los otros espacios costeros, como el litoral del río Uruguay y el litoral de la laguna Merín, que están quedando fuera de estas directrices.

La segunda precisión que me gusta hacer es que aquí nos encontramos ante el instrumento "Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial". La propia frase y el hecho de que sea el Parlamento Nacional el que intervenga nos coloca en una perspectiva que juiciosamente tenemos que entender que será el marco donde se producirán otros instrumentos después. De manera que no habría que pedirle a la Directriz Nacional unos detallamientos que serán esperables de otro tipo de instrumentos. En este caso se cumpliría con que el legislador diera estos mandatos generales estructurantes de las actuaciones en el territorio, si bien -reitero- dentro de un contexto de planificación y no de la expedición de una ley formalmente tal. Acá el Parlamento tiene que involucrarse y generar un instrumento de ordenamiento territorial que, lógicamente, será luego sometido a las evaluaciones y a los monitoreos que sean del caso.

En este sentido, me permito llamar la atención respecto de algunos faltantes que veo en el proceso de producción del instrumento. ¿Por qué digo esto? El principio básico de la ley de ordenamiento territorial y que inspira nuestra institucionalidad es el principio de planificación. Así que el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible se dinamiza y se concreta en instrumentos de planificación. Sería interesante cuestionarse si el proceso cumplido es el proceso de un plan y lo que tenemos a consideración es totalmente el proceso de un plan. Pragmáticamente, luego voy a decir que tal vez lo que hoy podemos hacer es esto, pero que tengamos previsto, para esta dinámica de crecimiento, entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, que de pronto podemos tener más ambición para la otra Directriz. Tal vez podríamos actuar un poco más mancomunadamente en el tratamiento de la Directriz costera y de las Directrices Nacionales y darle un encare más profundo.

Quiero decirles que en alguna publicación hemos sostenido que un plan, un instrumento, es algo específico, por más designaciones que tenga y por diferentes que sean los ámbitos de producción. En primer lugar, las fases propias de un curso planeado de acción o un curso de acción planificada -lo tengo escrito, voy a leer algo que publiqué hace unos dos años- son: objetivos generales, análisis sincrónico, diacrónico y prospectivo de las áreas involucradas, el diagnóstico, los objetivos específicos, las estrategias de acción, la ejecución de acciones, las instancias de control y las instancias de evaluación. Esta secuencia es cíclica, tiene bucles permanentes que corrigen las fases y reinician la cadena.

Por lo tanto, si se nos presenta un instrumento autocalificado como de planificación, ha de verificarse esa estructura de estas fases, u otras similares, y su verosimilitud. Es decir que tampoco alcanza con que haya una carátula que lo llame tal, sino que es necesario verificar el contenido. Esto lo digo porque yo tengo delante una exposición de motivos con una serie de aseveraciones que probablemente sean todas compartibles y todas tengan detrás la autoridad de una pluma que fundamente lo que está dicho, pero creo que aquí faltan algunos documentos que tendrían que estar sobre esta mesa y en la labor de los legisladores, que por ejemplo sí estuvieron cuando se discutió el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo. Así que en la fuerza política de Gobierno hay acumulada experiencia, a saber: las memorias de planificación, las memorias de ordenación, los estudios de base, las líneas de base que se tomaron en cuenta, que deberían estar disponibles, más allá de lo que puede ser esta excelente exposición de motivos, para cumplir con la ley formal. Me parece que no cumple con lo que deberíamos exigirle a un instrumento.

Créanme que hago esta precisión desde la exigencia que la Academia tiene que plantear, desde la exigencia que tiene que observar para que de alguna manera los cuerpos políticos llamados a este desempeño puedan mejorar sus actuaciones futuras y, por lo tanto, hacer exigencia. No digo esto con ánimo de que no se apruebe o de que las cosas se demoren; de ninguna manera. Simplemente lo digo porque creo que debemos apuntar a una calificación, pero, reitero, estamos en un proceso de aprendizaje de ambos sectores, el sector político, el académico y, desde luego, la nación y la opinión pública.

Creo que hay aquí algunos déficits en cuanto al cumplimiento del proceso de planificación. Lo mismo diría, pero otra vez siempre contrabalanceando el pragmatismo necesario y la comprensión respecto de cómo se producen en el Gobierno instrumentos de este tipo, del déficit de participación. Yo creo que aquí hay un cumplimiento formal de las instancias de planificación: todas están. Las instancias de participación se encuentran todas; el documento no tendría ninguna posibilidad de ser atacado de nulidad, porque incluye la puesta de manifiesto por un largo tiempo, por lo que hubo opciones de participación pública en ese aspecto. Pero me da la impresión de que un documento de

este tipo, que yo llamaría casi como una especie de Constitución territorial para un área tan sensible, debería nacer con un poco más de discusión y debate popular. Pero, a veces, la eficacia de la acción pública que se reclama puede ir en detrimento de ampliar instancias más públicas de participación. De todos modos, acá no vi audiencias públicas respecto de este tema, no las tenemos reflejadas, no tenemos una memoria de participación en que el proponente nos indique cuáles han sido las instancias, más allá de que se cumplió formalmente con la ley, y eso es inobjetable. Pero también la ley dice que es un principio rector de la política de ordenamiento territorial la de proveer formas de participación pública.

Ahora voy a entrar a mencionar algunos aportes que me gustaría hacer respecto del texto, que encierran, por supuesto, algunas visiones críticas para mejorar un texto con el que en general estoy de acuerdo.

Voy a precisar algo que está dicho como al pasar en la exposición de motivos y que me parece que habría que hacer algún ajuste para que sea correcto lo que allí se afirma.

En el numeral 2, cuando refiere a los principales antecedentes normativos, se habla de la Ley Nº 10.723, posteriormente corregida por la Ley Nº 10.866, conocidas ambas como las leyes de centros poblados, de octubre de 1946. Allí se establecía una faja de 150 metros a partir de la ribera en la cual no se admite fraccionar y dicen que estaban ahí radicados algunos componentes vulnerables, duna primaria, etcétera. Luego, sigue haciendo el repaso de normas y llega a la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, donde se dice: "La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, Nº 18.308, de 18 de junio de 2008, establece que los espacios costeros establecidos en la Ley de Centros Poblados y el Código de Aguas serán especialmente protegidos por los instrumentos de Ordenamiento Territorial. Los primeros 150 mts se destinarán a espacios libres y asegurará la accesibilidad pública".

Yo creo que la ley no dice eso; la ley dice, en primer lugar que, sin perjuicio de la faja de defensa de costas, el litoral de determinados ríos estará especialmente protegido por los instrumentos de ordenamiento territorial. Primero, el ámbito espacial es el litoral de una serie de ríos, entre los cuales hay algunos que no son los que están en las costas limítrofes internacionales del territorio, como el río Negro y demás, y también dice la ley que será sin perjuicio de la existencia de la faja de defensa de costa de 250 metros. Así que hay una latitud bastante importante para el legislador y para el planificador, que es determinar qué se entiende por litoral de los ríos.

En segundo lugar, no dice que los primeros 150 metros de las fajas establecidas en la Ley de Centros Poblados y el Código de Aguas se destinarán a espacios libres. No, dice que en el plan especial que debe proveerse en los casos de fraccionamientos vigentes y no consolidados, los 150 primeros metros deben destinarse a espacios libres. Y es lógico que la ley lo diga, porque si estableciera, al barrer, que 150 metros se destinan a espacios libres y allí hay propiedad privada -como sucede en muchos casos-, sería absolutamente inconstitucional. En cambio, cuando lo vincula al plan especial es correcto, porque se ha entendido siempre que cuando alguien promueve un fraccionamiento o un beneficio de algún tipo está bien que en contrapartida deba dejar espacios libres, y eso no es confiscatorio. Pero, la ley, al barrer, no puede, sin pensar en algún tipo de indemnización, establecer cuestiones de este tipo. Sí lo puede hacer cuando hay un plan especial, porque ello supone la existencia de un intercambio entre el promotor y el Estado. Quería establecer esta precisión, porque me pareció que no estaba de acuerdo con lo dicho.

En cuanto al texto de la ley, ya hice referencia a la restricción a determinado espacio costero nacional y no a todo el espacio costero.

En el segundo inciso del proyectado artículo 1º se dice algo que creo que debe ser tomado con cuidado. Se establece: "Las políticas orientadas a la promoción y regulación de actividades y usos en el Espacio Costero serán incluidas en otros instrumentos de Ordenamiento Territorial del ámbito nacional". Me parece inconveniente. Deberían estar incluidos también los instrumentos de ámbito departamental. Parecería que esta precisión a lo nacional puede estar significando, como esta ley va a ser posterior a la que establece las competencias de los Gobiernos Departamentales, que se pueda generar alguna confusión. Entonces, me parece que debería decir: " serán incluidas en otros instrumentos de Ordenamiento Territorial", y punto; o bien: "de los más diversos ámbitos", pero no restringido a aquellos que son de ámbito nacional.

Luego, creo que hay cierta exuberancia semántica en el texto para determinar el ámbito del que estamos hablando. A veces hablamos de zona costera; en otros casos, de espacio costero. El tema puede no tener importancia si es que no se reflejara en algún inconveniente en el texto, que voy a poner de manifiesto. Yo no tendría problemas con el artículo 2º y el concepto que aporta, en primer lugar, porque como jurista atiendo lo que viene de las disciplinas de las ciencias naturales y las ciencias de la tierra en general, para darle un contenido a aquellas cuestiones que hacen referencia a elementos fácticos. Pero sí me complica el artículo 3º, que establece: "A los efectos de la presente Directriz Nacional el espacio costero está conformado por los ámbitos aéreo, terrestre, subterráneo, acuático y subacuático, funcionalmente relacionados con el Río de la Plata y el Océano Atlántico". Está bien, ahí hay un punto. Luego, sigue otra frase, que dice: "Está limitado, en el medio terrestre desde Punta Gorda (...)" y ahí hay una serie de definiciones, algunas de las cuales están a algunos metros del agua, como la Ruta Nº 1 que, hasta donde yo conozco, pasa prácticamente hasta la desembocadura del río Santa Lucía, con lo cual, evidentemente, ese ecosistema no estaría comprendido -en tanto ecosistema- en este ámbito. Sin embargo, no creo que nadie pueda negar que esté funcionalmente vinculado y relacionado con los fenómenos que tienen que ver con la costa, entre otras cosas, porque es un vector de contaminación de una gran importancia para el ámbito acuático.

De manera que, en principio, más que una delimitación de este tipo creo que habría que apuntar a una fenomenología, a una serie de procesos de índole territorial, ambiental y social para definir el ámbito. Eso es más complejo, pero estamos pagando el precio de no tener sobre la mesa los elementos de base técnicos que le permitieran a la Comisión hacer una reflexión profunda. En esto estoy absolutamente seguro de que no habría ninguna posibilidad de no concordar, porque acá no estamos discutiendo de otra cosa que del país y de generaciones futuras. Así que acá no hay ninguna posibilidad de que los legisladores de todos los partidos no puedan, con trabajo, ponerse en un proceso de definición de la zona costera un poquito más ambiciosa que el de marcar líneas férreas, tipo agrimensura, que me parece que es un poco lo que está detrás de esta delimitación.

El tema de la definición de fajas precisas tiene sentido cuando hablamos de dominio, cuando estamos refiriéndonos a los elementos vinculados al derecho civil o al derecho administrativo con relación a los temas de la faja costera. Pero vinculado a los temas del derecho ambiental y del ordenamiento territorial, las delimitaciones geométricas son absolutamente discutibles y debería, de pronto, pensarse en otro tipo de delimitación, como por ejemplo por procesos, por ecosistemas, o por lo menos, a esta dura delimitación geométrica ponerle alguna flexibilización en caso de ecosistemas comprometidos que tengan que ser tomados en su conjunto. Por ejemplo, a mí se me ocurriría -tomando en cuenta que la Constitución de la República, en su artículo 47, dice que las cuestiones del agua deben ser manejadas por cuencas- poner alguna salvedad vinculada a cuencas o a ecosistemas de otro tipo que deban incorporarse.

Además, hay en la ley alguna otra afirmación, como la que establece que se ha partido de la base de suponer que las rutas coinciden con las divisorias de aguas. Pero ocurre que hay casos en los que notoriamente eso no es así y están perfectamente incluidas en una misma cuenca y en el escurrimiento, lo que genera, por el contrario, problemas para el escurrimiento.

Entonces, creo que ahí estamos ante una innecesaria pulcritud geométrica al pretender definir algo que debería tener un poco más de amplitud. Capaz que si se hace trabajar un poquito más a los técnicos del Ministerio en mejorar esto, tal vez, puedan hacerlo; no tengo dudas.

En lo que tiene que ver con las finalidades y objetivos, puedo decir que son todos compartibles. De todos modos, en el acápite del artículo 4º se dice: "A los efectos de promover la calidad de vida de la población, la integración social, el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales constituyen objetivos de la presente Directriz", y se establecen una serie de objetivos, todos compartibles. Me parece que allí podría hacerse alguna referencia a lo patrimonial; lamentablemente, la palabra "patrimonio" está muy ausente en este proyecto de ley. Por ejemplo, tenemos algunos problemas planteados en la rambla de Montevideo con la posibilidad de intervenir espacios que son patrimoniales y que pueden llegar a desnaturalizarse. Así que lo patrimonial podría trabajarse un poquito más.

A su vez, yo pondría en el acápite la expresión "sin perjuicio de lo establecido en los artículos 48 y 49 de la Ley Nº 18.308", porque el artículo 48 de dicha ley establece aquellas hipótesis en que se excluye el suelo de procesos de urbanización. Entonces, en realidad, tendríamos que hacer entrar esta protección, que ya está en la ley, a los efectos de que nadie pudiera decir que la existencia posterior de esta disposición afectaría en algo el tema de la exclusión de suelos de los procesos de urbanización y también de la prevención de riesgos, que es lo que establece el artículo 49 de la Ley Nº 18.308.

El Título II del proyecto dice: "Lineamientos de ordenamiento territorial del espacio costero". El artículo 5º tiene una referencia a los sistemas costeros. Dice: "Los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, definidos en la Ley Nº 18.308, de 18 de junio de 2008 y demás planes, proyectos, programas y actuaciones" -en eso estoy totalmente de acuerdo- "en el espacio costero, deberán identificar, caracterizar y considerar los ecosistemas costeros así como los objetivos de conservación en el área". Acá identifico los ecosistemas, pero no los comprendo íntegramente en la delimitación, por imperio del artículo 2º. Puede haber, entonces, una necesidad de compatibilizar lo establecido en el artículo 3º y en el artículo 5º. Me parece mucho más razonable caminar y trabajar lo establecido en el artículo 5º que lo establecido en el 2º.

En el artículo 6º tengo una diferencia que es casi una sutileza, pero de todas maneras es un fenómeno muy importante en la zona en que se van a aplicar estas disposiciones. Me refiero al tema de las cárcavas. El artículo 6º refiere a componentes vulnerables, y habla de barrancas, pero no sé si está refiriendo a las cárcavas, que en los territorios de Maldonado y de Rocha son de una enorme importancia y una presencia interesante. Ahí hay todo un fenómeno que también se da en el litoral del Uruguay. Entonces, no sé si están comprendidas estas barrancas, como creo que tampoco lo están las cárcavas, a las que podría darse alguna importancia por su significación ecosistémica y en la dinámica de las arenas y de la línea de costa. Con relación al artículo 7º, me gustaba que quedara algo vinculado a la defensa de la patrimonialidad, pero en el literal a) hay otra inquietud que tiene que ver con las autonomías municipales. El mismo establece lo siguiente: "Uso del suelo: se controlarán los procesos de ocupación urbana, construcciones u obras continuas a lo largo de la costa, alternando los centros urbanos

con áreas de baja intensidad de uso y espacios de dinámica natural costera activa, para proteger la conectividad de los ecosistemas". En el artículo 16 se establece la creación en la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, del Observatorio del espacio costero -después voy a hablar sobre esto- y, en general, hay una pertenencia o una referencia al Estado, aunque dicho así también podría ser inconveniente. No estaría mal que en el texto del literal a) del artículo 7º se pudiera agregar: "Se controlarán por las autoridades competentes en el ámbito nacional, departamental y municipal". En el literal b) del mismo artículo se establece la "Accesibilidad a la ribera". Podríamos ser más ambiciosos y ampliar la accesibilidad a las playas, etcétera. La ribera es aquel espacio que bañan las aguas en determinados períodos de tiempo en las inundaciones ordinarias, que no causan inundación extraordinaria, de manera que estamos hablando de una línea. No creo que exista en eso dificultad alguna.

En el literal f), que establece "Gestión integrada del espacio costero, como herramienta de manejo de las distintas actuaciones que se realicen en el área, incorporando la participación de instituciones del Estado y actores sociales", el término "Estado" puede estar reservado al Estado central. Podríamos ampliar la expresión incorporando a los Gobiernos departamentales y todo en el marco de la Constitución de la República.

El artículo 10, referido a "Fraccionamientos", puede ser una cuestión de importante trascendencia para el día a día del trabajo de los organismos municipales. Diría que deberíamos analizar un poco el texto, que establece: "Extiéndase -en esto ya hay un tema; es decir que será extendido por otro- lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley Nº 18.308, [...] a los fraccionamientos aprobados y no consolidados a la entrada en vigencia de la presente Directriz, que comprendan componentes vulnerables señalados en el artículo 6º, de la presente ley. Los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, definidos en la Ley Nº 18.308 [...], determinarán si dentro de su ámbito de aplicación existen fraccionamientos aprobados y en trámite en las condiciones del presente artículo". El único efecto que tendría esto es que en vez de tomar en cuenta solo los fraccionamientos que estaban vigentes al 30 de junio de 2008, se van a incorporar los que estuvieran sin consolidar al momento en que rija la ley. Es decir que habría una extensión de tipo temporal. Hasta ahora, el plan especial se pide solamente en aquellos fraccionamientos aprobados y no consolidados al 30 de junio de 2008. Evidentemente, por este proyecto de ley, habría una proyección, pero se introduce también una obligación de determinar "[...] si dentro de su ámbito de aplicación existen fraccionamientos aprobados y en trámite en las condiciones del presente artículo". Como esto no tiene una delimitación temporal, parecería que para el futuro todos los que comprendan estos ámbitos tendrán que determinar la existencia de este tipo de fraccionamientos. No estoy en desacuerdo con esto sino que no me parece que esté claro a qué se apunta con el artículo; lo veo oscuro.

En cuanto a los impactos acumulativos -me parece muy bien; eso está en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible-, de alguna forma, la clave está en que esto también aparezca vinculado a los estudios de impacto ambiental. Es mucho más importante que en los estudios de impacto ambiental efectivamente se ponga el énfasis en el impacto acumulativo y se evite la consideración por proyecto desligado de todos los temas de contexto que necesariamente estos fenómenos tienen que reiterar una exigencia que ya está en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, ya que esta Directriz tiene mucho de reiteración de lo que ya está vigente.

El artículo 12 hace referencia a las "Áreas degradadas". Allí se establece: "Los instrumentos de ordenamiento territorial definidos en la Ley Nº 18.308 [...] y demás

planes, proyectos, programas y actuaciones en el espacio costero deberán identificar las áreas degradadas en el espacio costero. Se deberá establecer un programa de recuperación de dichas áreas atendiendo especialmente los componentes vulnerables. Asimismo deberán definir las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el literal f del artículo 37 [...]" que es nada más ni nada menos que el deber de rehabilitación de las áreas degradadas que tienen los propietarios privados. De manera que también aquí habría que trabajar un poco más precisando de quién es la obligación y en qué circunstancia será exigible porque, de lo contrario, queda como una proclamación demasiado amplia.

Finalmente, hay dos observaciones. El artículo 16, refiere al "Observatorio del espacio costero"; esto debe ser claramente una materia que atienda a la coordinación y a la cooperación entre el Gobierno nacional y los Gobiernos departamentales.

Todo lo que pasa en la costa tiene una alta sensibilidad política y, evidentemente, a todos les gusta estar cerca del fenómeno y donde se está produciendo el incendio. El hecho de que esté radicado solo en el Ministerio, sin participación de los Gobiernos departamentales que estén involucrados en el manejo del instituto del observatorio, me parece inconveniente. En todo caso, debería haber algún tipo de participación en la gestión o ponerlo en algún ámbito que fuera de coincidencia institucional, pero no solo en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Finalmente, en el artículo 18 se expresa algo que sí puede rozar la constitucionalidad y nada más ni nada menos que las competencias de este Cuerpo. Dice así: "El Comité Nacional de Ordenamiento Territorial, decidirá la revisión de la presente Directriz, si así lo determina el sistema de monitoreo y evaluación, por el Observatorio del espacio costero o si se estima conveniente de ampliar sus objetivos". Esto será una ley, de manera que bajo ningún concepto se puede convivir con el término "decida", si bien podrá proponer o insinuar.

Aquí concluyo mi intervención y quedo a las órdenes de los señores Diputados.

SEÑOR PRESIDENTE.- Han sido sumamente interesantes las observaciones que nos ha hecho.

SEÑOR AMARILLA.- Gracias al estimado profesor por su dedicación. El informe que nos trajo demuestra un estudio bastante profundo del proyecto de ley que tenemos a consideración y nos ayudará a justipreciar la norma y la responsabilidad que tenemos al decidir sobre la misma.

En particular, hay algunos temas que el doctor Gorosito ha planteado que también fueron señalados por los docentes de las facultades de ciencias y de arquitectura, coincidentemente con algunos de los planteos relacionados con la participación ciudadana y la limitación espacial de esta norma, que pretende regular el tema costero pero también limita otros espacios.

Con respecto a la limitación espacial del territorio que plantea la norma, es decir, lo que comprende el tema costero, el doctor Gorosito planteó al pasar que los técnicos del Ministerio tendrían que trabajar un poco más. ¿Lo bueno sería incluirlo en la norma o dejarlo librado a la reglamentación, lo que luego escaparía a nuestro poder de análisis? ¿No sería importante incluir en la norma -aunque en definitiva requiera un trabajo técnico mucho mayor, inclusive, para interpretarlo aquí y determinarlo en el proyecto- los diferentes límites de la zona costera atendiendo a los accidentes geográficos y al impacto que puedan tener las subcuencas o las cuencas que van a coincidir en el espacio costero? En definitiva, habría que incorporar todo el tema costero que incluye el río

Uruguay, el río Negro, la laguna Merín; aquí los integrantes de la academia también plantearon que en esta oportunidad es necesaria su reglamentación.

SEÑOR SILVERA.- Quiero agradecer la claridad meridiana con que el doctor Gorosito ha presentado su informe, su opinión sobre este proyecto. Sin lugar a dudas es un aporte jurídico muy valioso en virtud de que nos ha ilustrado en comparación con la normativa vigente -que en cierta manera está relacionada con este proyecto de ley- y en lo que es el principio de proyección constitucional -por llamarlo de alguna manera- al derecho ambiental y a este proyecto. Creo que esto es medular por ser la Constitución nacional la directriz máxima de un órgano legislativo.

En su brillante exposición también nos brindó elementos fácticos que evidencian algunas carencias o -al menos- algunos puntos que deberían ser salvados por este proyecto de ley. En base a la exposición realizada, entiendo que esto será un insumo muy importante a la hora de enriquecer el proyecto que estamos tratando.

También me pareció muy importante la relatividad de las delimitaciones geográficas geométricas, dada la diversidad del ecosistema y de los distintos factores que pueden influir a la hora de una delimitación de este tipo. Sin lugar a dudas, la decisión tomada por el legislador se reflejará en la futura ley como una especie de delimitación que, caprichosa o no -por llamarla de alguna manera y en el buen sentido de la palabra-, quizás pueda llevar a que no estemos hablando de delimitaciones que sean acordes a las distintas realidades de los ecosistemas locales.

Me gustaría saber, a la hora de establecer las delimitaciones geográficas de los distintos lugares, cuáles serían los actores que entiende pertinente tendrían que participar en la elaboración de dichas delimitaciones y si se entiende prudente y necesario realizarlas tramo a tramo de las zonas delimitadas por este proyecto.

SEÑOR GOROSITO.- Voy a responder en conjunto porque ambos planteos refieren a la misma situación.

Efectivamente, la Comisión debería tener alguna alternativa, por lo cual un camino de acción que podría sugerir sería pedir algunas opiniones. En primer lugar, tendría que consultar al Poder Ejecutivo, al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con respecto a una alternativa que pudiera entender pertinente, que no tuviera que ver con la delimitación férrea, geográfica o geométrica, sino vinculada a procesos y a la fenomenología. Allí tenemos acumulada una fuerza técnica importante que permitiría avanzar en este tema con eficacia. Le plantearía que la Comisión ha recibido sus observaciones y que estaría necesitando ser ilustrada con respecto a alternativas de fijaciones que no tuvieran que ver con una delimitación de este tipo sino con una delimitación procesal o fenomenológica de la costa.

Si yo tuviera que pensar en un cuadro de eventuales opiniones, además de las del Estado -que tienen que ser las primeras y con las que se trabaje a fondo-, diría que también habría que consultar a quienes se han ido de aquí hace un rato porque ellos también son una fuerza intelectual importante en el país. Les pediría que de alguna manera concreten en términos de una norma; a veces en la academia hay una gran facilidad para la crítica abstracta, pero después hay que ponerse a trabajar textos, lo cual requiere poner un esfuerzo de precisión y no tan solo de crítica. De pronto, podrían avanzar con algún texto que después se pudiera compatibilizar con lo que el Poder Ejecutivo planteara.

SEÑOR PRESIDENTE.- Aclaro que la delegación anterior nos ha hecho la misma crítica y ha puesto a disposición una serie de elementos que ya tiene definidos. Van en la

misma dirección que planteaba el doctor Gorosito, es decir que el punto ha sido considerado doblemente.

La Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente agradece mucho la presencia y participación del doctor Gorosito; ha sido muy valioso su aporte y va a formar parte del análisis de este proyecto de ley. Eventualmente, lo estaremos llamando si requerimos alguna consulta ulterior.

(Se retira de Sala el doctor Gorosito)

—— Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se lee:)

- Planteo remitido por el señor Representante Mario Silvera sobre solicitud de la señora María Elena Gómez. (Asunto 116942).

- DIRECTRICES NACIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Establecimiento. (C/2326/2013. Repartido 1154/13).

- De la Administración de las Obras Sanitarias del Estado se recibe el documento correspondiente a la Evolución de las Inversiones de OSE, entre los años 1980 y 2012 con proyección al 2015, el cual fuera solicitado por el señor Representante Darío Pérez, en sesión de la Comisión de fecha 15 de mayo próximo y pasado. (Asunto 117196).

- Representantes del Complejo F.10 del Banco Hipotecario del Uruguay, ciudad de Rivera, solicitan audiencia por problemáticas en su situación. (Asunto 117258).

- La Cámara de Representantes remite copia dactilográfica de la exposición escrita del señor Representante Ricardo Planchón, referente a la necesidad de inclusión de la Educación Ambiental en los cursos de ANEP. (Asunto 117257).

- La señora Cecilia Quintana Espino remite información sobre su situación de vivienda particular. (Asunto 116798).

—— Parece oportuno que remitamos la solicitud de la señora María Elena Gómez al organismo correspondiente.

Asimismo, solicitamos a la Secretaría que el documento que da cuenta de las inversiones realizadas por OSE sea reenviado no solo al señor Diputado Pérez Brito, sino a todos los integrantes de la Comisión.

En cuanto a la solicitud de audiencia de los representantes del Complejo F.10 del Banco Hipotecario, dado que se trata de una problemática particular, sería oportuno transmitir la situación al Banco Hipotecario del Uruguay para tener una respuesta.

La problemática planteada por la señora Cecilia Quintana Espino será remitida a la institución que corresponda.

Además, informo que llegó una solicitud del colega Diputado por Maldonado Nelson Rodríguez Servetto de convocatoria a la Comisión al Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, como consecuencia de una situación de falta de agua potable en el asentamiento del barrio Kennedy de la ciudad de Punta del Este. Si están de acuerdo, remitiremos copia a los colegas y, en la próxima sesión, definimos qué tratamiento dar a este tema.

Por último, agradecería a los colegas que para la próxima sesión vinieran con una opinión sobre la pertinencia de discutir conjunta o separadamente la directriz nacional costera que estamos tratando y las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. En un principio, me pareció que sería oportuno un tratamiento conjunto, pero el Director de Ordenamiento Territorial me transmitió informalmente que el tratamiento conjunto podía hacer que se alargara demasiado el proceso de aprobación y que él prefería que, eventualmente, se tratara la Directriz nacional costera. Sin perjuicio de ello, esto es algo que debemos resolver nosotros y como todos estamos interesados en que haya una rápida aprobación de los instrumentos de ordenamiento territorial, que se están necesitando, les pido que den una mirada al otro proyecto a fin de que podamos tener una pequeña discusión sobre qué entendemos más conveniente como Comisión, porque eso supone definir una ruta de solicitudes de opinión y demás diferente de la que estamos siguiendo.

SEÑOR AROCENA.- En primer lugar, quiero dar cuenta de que recibí una exposición escrita de los vecinos del Complejo Habitacional Nº 20, de Montevideo, que evidentemente no ha llegado aún. Es un aporte que nos hizo el Diputado Trobo acerca de los vecinos de un edificio construido en el año 1970 que no tienen todavía los títulos de propiedad. Por supuesto que esperaremos a que el asunto ingrese, pero sería bueno ir pensando en recibirlos, porque hay muchos casos de gente que aporta, paga la vivienda y, después, por motivos ajenos, les cuesta llegar a obtener el título de propiedad.

En segundo término, por la prensa digital del día de hoy me enteré de que el Ministro Beltrame concurrirá mañana al departamento de Florida a hacer entrega de viviendas y préstamos para vivienda. Lo comenté con el señor Diputado Amarilla y me dijo que le pasó lo mismo en el departamento de Rivera; ninguno de los dos nos enteramos de esta situación.

Conocemos al señor Ministro Beltrame y no creemos que esto se deba a una cuestión de flechamiento político, sino de que su secretaría no actúa como corresponde. Por lo tanto, sería oportuno solicitar formalmente al señor Ministro que su secretaría tenga a bien y por norma que cuando él visita un departamento, este evento sea comunicado a los Diputados, sobre todo, a los que integran la Comisión que se ocupa de los temas correspondientes a su Cartera. Es una cuestión de elemental cortesía.

Asimismo, propongo que la Comisión invite al señor Ministro y a su equipo para que vengan a hablar de la vivienda, de cuánto se construye por año por departamento. Desde que ejerzo como legislador, hace tres años, ignoro cuántas viviendas se hacen en este país -tengo entendido que los compañeros que integran esta Comisión no lo saben- y debemos dejar de conjeturar sobre lo que hay y lo que no hay, porque es algo acerca de lo que se habla, pero no vemos los datos ciertos de parte del Ministerio. Hemos preguntado, hemos elevado cartas firmadas por todos los legisladores y seguimos sin tener ningún tipo de información. Yo quiero que se me brinden los datos de los años que lleva este Gobierno y de los cinco del Presidente Vázquez.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sobre el primer punto planteado, recién cuando el asunto ingrese formalmente tendremos chance de invitar formalmente a los vecinos.

Con respecto al segundo planteo, antes de que la Secretaría remita la solicitud formal -que comparto-, por las dudas, sería bueno que chequeáramos los correos electrónicos, porque me llama la atención que yo haya recibido las convocatorias para Rivera y para Florida de la Secretaría de Comunicación del Ministerio.

SEÑOR AROCENA.- Le pedí a mi secretaria que lo chequeara y no estaba. Quizá, hay un error en la dirección de los correos electrónicos.

SEÑOR SILVERA.- A mí me llegan.

SEÑOR PRESIDENTE.- También le llegó al señor Diputado Rodríguez. Haremos la gestión correspondiente.

Con respecto al tercer punto, entendiendo el planteo que hace el colega Arocena, recomiendo que, antes de citar al Ministro, esta Comisión envíe al Ministerio una solicitud de información detallada sobre el número de viviendas construidas -no de soluciones habitacionales-, discriminadas por departamento y por tipos de construcción, desde 2005 hasta la fecha, y si no obtenemos la información, ahí sí, consideremos qué otras alternativas tomar.

Se levanta la reunión.

≠